

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES Nº 59 (2001), PP. 169-187

La financiación empresarial desde el punto de vista regional. Aplicación a la pequeña y mediana empresa¹

Adolfo Rodero Franganillo
M^a del Carmen López Martín
Universidad de Córdoba.

BIBLID [0213-7525 (2001); 59; 169-187]

PALABRAS CLAVE: Financiación empresarial, Pequeñas y medianas empresas, Política regional, Instrumentos financieros

PALABRAS CLAVE: Financiación empresarial, Pequeñas y medianas empresas, Política regional, Instrumentos financieros

RESUMEN

La financiación empresarial ha sido uno de los problemas al que mayor atención se ha prestado en los planes de desarrollo regional y en general en los proyectos económicos de las comunidades autónomas. Igualmente, en la política regional de origen estatal o supraestatal, también ha tenido un tratamiento relevante esta problemática.

Recientemente, sin embargo, parece que la financiación ha perdido protagonismo. Por ello, en esta nota nos planteamos responder al siguiente interrogante: la financiación de la empresa ¿es un problema superado o un problema resuelto de forma satisfactoria?. Para responder a esta cuestión nos hemos fijado en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas.

ABSTRACT

Business financing has been one of the problems that have given more attention in regional development's planning, and in general, on economic projects of the autonomous regions. Equally, in the regional policy, of state or suprastate origin, the problem has head an important treatment, too.

Recently, however, it seems that financing has lost significance. That's why, in this note we have proposed to answer the next question: business financing, is an overcome problem or is a problem that has been solved in a satisfactory way? To answer this question me have chosen small and medium companies.

1. Una versión de esta nota fue presentada como comunicación a la XXV Reunión de Estudios Regionales celebrada en Sevilla los días 16,17 y 18 de diciembre de 1999.

1. INTRODUCCIÓN

La financiación de la actividad económica ha sido uno de los problemas al que mayor atención se ha prestado en los planes de desarrollo regional y en general en los proyectos económicos de las comunidades autónomas (CCAA). Igualmente en la política regional de origen estatal o superestatal, también ha tenido un papel relevante esta problemática.

Recientemente, sin embargo, parece que la financiación ha perdido protagonismo. En los planes de desarrollo regionales apenas se habla de esta cuestión; las manifestaciones e informaciones sobre la política económica de los gobiernos autonómicos apenas aluden a acciones dirigidas a resolver las posibles dificultades de financiación de la empresa. ¿Problema, por consiguiente, superado o problema resuelto de forma satisfactoria?

Para concretar algo más el planteamiento realizado en el párrafo anterior, conviene distinguir la financiación procedente de entidades privadas de la que se canaliza a través de entidades públicas.

La banca española también parece haber olvidado la vertiente regional de su actividad crediticia o financiera, en general. No están muy lejanos los años en los que la banca insistía expresamente en su colaboración con la política regional. Los grandes bancos de ámbito nacional subrayaban su vinculación con las CCAA, llegando en algún caso a establecer una organización casi federal; así uno de los grandes bancos designaba a sus sucursales de Andalucía con el nombre de “Banco de Bilbao en Andalucía”. Todo esto ha pasado a la historia. No parece que sea un aspecto básico de la estrategia empresarial de la banca en estos momentos.

Las cajas de ahorros, dado que su ámbito geográfico se limita básicamente a una CCAA, tienen, en general, un carácter regional. No podemos olvidar que esta realidad está variando y ya no es raro que algunas cajas salten el límite regional y se extiendan por otras regiones. Sin embargo, hay razones financieras e incluso políticas que determinan que, en las cajas, lo regional siga formando parte de su orientación económica.

En cuanto a las entidades públicas, han sido importantes las ayudas a la empresa con fines de desarrollo regional, procedentes de la Unión Europea, del Gobierno Central y de las propias CCAA. Toda esta política de ayudas mantiene su importancia en la actualidad, aunque el protagonismo del desarrollo regional se haya inclinado, en mayor medida, a otros problemas: iniciativa empresarial, etc.

En años recientes, han sido habituales los convenios de los gobiernos de las CCAA con las entidades privadas de crédito con el fin de ofrecer financiación a aquellas actividades que tenían prioridad en el conjunto de la política económica de

la región. En estos casos, la iniciativa pública ha promovido que las entidades de crédito colaboren en el desarrollo regional.

Otro punto de vista, que no hemos comentado, es el de la distribución de los recursos entre los distintos tipos de empresa. Nos referimos a la distinción: grandes empresas frente a pequeñas y medianas empresas (PYMES). En la época más reciente, la financiación a las PYMES ha sido un tema que ha preocupado a los decisores de la política de desarrollo; las dificultades de estas empresas para acceder en condiciones adecuadas al crédito y otras formas de financiación han dado lugar a un conjunto de iniciativas, que, al menos en teoría, deberían resolver el problema. Con frecuencia, el menor desarrollo de algunas CCAA se vincula a la existencia de un número elevado de PYMES en su malla empresarial. En consecuencia, esta política de financiación de las PYMES, en la que participan entidades públicas y privadas, se podría considerar como una fórmula de política regional. Sin embargo, es erróneo tratar como sinónimo política regional y política de apoyo a las PYMES, ya que corresponden a puntos de vista distintos.

A continuación vamos a detenernos en un análisis somero de los instrumentos financieros en los que se materializan estas políticas, para juzgar en que medida se puede hablar de nuevos instrumentos.

En relación con la banca, no se puede hablar de instrumentos de carácter regional. Las novedades promovidas por la banca se refieren, sobre todo, a la captación de recursos (titulización de activos, "unit linked" etc.) más que a la inversión de fondos. Las cajas de ahorro siguen utilizando los instrumentos tradicionales, con la preponderancia secular del crédito bancario. Como novedad de alcance regional podemos citar la creación o participación en sociedades de capital riesgo o de corporaciones empresariales con la finalidad de financiar iniciativas empresariales.

En cuanto a las entidades públicas, hay que destacar a la Unión Europea que, a través de las ayudas de los fondos estructurales, tiene un papel importante en la aportación de recursos a la empresa, tales como las incorporadas a la iniciativa PYME. También el Banco Europeo de Inversiones facilita recursos en forma de créditos de carácter concesionario; por ejemplo, todo el conjunto de créditos globales que se distribuyen entre empresas (PYMES sobre todo) a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), bancos, cajas de ahorro etc. Sin embargo, todas estas ayudas tienen ya suficiente antigüedad como para no considerarlas como "novedades". En el nivel estatal existen también ayudas con fines regionales, tales como las incluidas en la Ley de Instrumentos Regionales; sin embargo, tienen mayor importancia las ayudas europeas, canalizadas a través del Gobierno Central que las procedentes de sus propios recursos.

La política de financiación de los gobiernos autonómicos contiene los siguientes aspectos:

- Creación de agencias de desarrollo regional, que utilizan instrumentos tales como la participación en capital, los préstamos subvencionados y la intervención en la iniciativa PYMES, en los créditos globales del BEI y en otros proyectos colectivos.
- Participación y promoción de sociedades de garantía recíproca para resolver el problema de carencia de garantías adecuadas por parte de las PYMES.
- Convenios con entidades de crédito, citadas anteriormente, para que ofrezcan recursos a las empresas con intereses subvencionados.

Todos estos instrumentos a nivel de CCAA se podrían considerar como novedades en el campo de la financiación empresarial.

En relación con las ayudas financieras, hemos de subrayar que han ido abandonando la subvención al capital en beneficio de la subvención al tipo de interés. Dado los bajos niveles de las tasas de interés, la efectividad de esta política está claramente en entredicho. Salvo cambios importantes de la política monetaria, lo cual es poco probable, es de prever una variación en el futuro de esta política financiera.

También hay que recordar que la creación de la línea PYME por el ICO y la notable respuesta a esta iniciativa hace pensar que existe una auténtica escasez de recursos financieros. No obstante, hay que afirmar que el problema es principalmente de necesidad de recursos, lo que obliga a la creación de figuras que proporcionen fondos más que a la generación de instrumentos novedosos.

Resumiendo los párrafos anteriores, podemos indicar que los problemas más graves del desarrollo regional (nuevas tecnologías, escasas iniciativas empresariales etc.) no son de carácter financiero. Determinadas empresas, sobre todo PYMES, sí tienen problemas financieros importantes: coste de la financiación (que actualmente, sin embargo, ha disminuido su peso en la cuenta de explotación); garantías insuficientes o inadecuadas; escasa oferta de recursos financieros; aversión al endeudamiento etc. Para solventar estos problemas se han creado los instrumentos indicados anteriormente, que, sin embargo, presentan pocas novedades.

2. LOS INSTRUMENTOS DE APOYO A LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES.

En relación con la problemática antes indicada de la financiación de las pequeñas y medianas empresas, las distintas instancias públicas han creado una serie de instrumentos que buscan paliar o resolver, en lo posible, esta situación. No obstante, hemos de insistir en que, en general, estos instrumentos no van tanto encaminados a resolver específicamente el posible problema financiero, sino que

se encuadran bien dentro de la política regional diseñada o bien en las políticas de apoyo de las PYMES en general².

a) Las agencias de desarrollo regional

Encuadradas como organismos dependientes de las consejerías de trabajo e industria, de economía, de fomento, etc., las agencias de desarrollo regional (en Andalucía, el Instituto de Fomento de Andalucía -IFA-), han sido creadas por los diferentes gobiernos de las CCAA con la finalidad principal de apoyar el desarrollo económico de la región y fomentar la actividad empresarial en la misma. En este sentido, las actuaciones de estas agencias son, principalmente, el asesoramiento a empresarios y potenciales inversores en la región, la concesión de ayudas y servicios para la creación de empresas y de empleo, el apoyo a la actividad empresarial en otros países, etc.

Como se deduce de los objetivos y de las actividades indicadas, las agencias de desarrollo regional no tienen como un objetivo específico el apoyo a la financiación empresarial, sino el desarrollo económico de la región mediante las ayudas a la creación y modernización de las empresas de determinados sectores. Sin embargo, en su labor sí que suelen dirigirse sobre todo a las PYMES, no sólo porque este tipo de empresas es normalmente la base del tejido empresarial, sino porque las han considerado más flexibles para adaptarse a cambios de la demanda e introducir nuevas tecnologías y con mayor capacidad para crear empleo. En consecuencia, gran parte de las actuaciones de estas entidades, de las ayudas que conceden, etc., han ido encaminadas a estas empresas, aunque ello no implique que las de mayor tamaño no puedan beneficiarse de, al menos, algunas de las diferentes posibilidades existentes.

A pesar de que, como se ha indicado, la mejora de la financiación de las empresas no aparece como un objetivo explícito, la mayor parte de las actuaciones de las agencias de desarrollo con cargo a sus propios presupuestos se apoyan en determinados instrumentos financieros; éstos, en el caso del IFA, son:

- Préstamos concedidos en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado para apoyar las actividades incluidas en los planes estratégicos del IFA.
- Participación en el capital de las empresas en aquellos casos en los que el proyecto a acometer tenga una especial importancia o dichas empresas

2. Para estudiar los instrumentos existentes nos hemos fijado en los que se presentan en Andalucía; no obstante, la descripción se realiza con carácter general porque prácticamente en todas las comunidades autónomas hay instrumentos similares con unas características muy parecidas.

tengan una fuerte relevancia para el buen desarrollo de los planes sectoriales o territoriales establecidos. Esta participación, en principio, es temporal y no mayoritaria.

- Avals a determinados proyectos que, siendo viables y estando encuadrados dentro de las líneas de actuación del Instituto, presenten problemas para la obtención de garantías frente a las entidades de crédito.
- Subvenciones de capital otorgadas a las empresas que realicen proyectos integrados en los planes estratégicos del Instituto o bien sean consideradas de especial importancia económica o social para la región.

Como se puede observar, los instrumentos anteriores, que son empleados de forma independiente de lo que sería la gestión de los fondos procedentes de otras instancias, como la Unión Europea o el Gobierno Central, inciden fundamentalmente en la mejora de la financiación empresarial, bien complementando los recursos propios y ajenos de las empresas, bien mejorando las condiciones en las que éstos se reciben, o bien facilitando el acceso a los mismos. En todos los casos, pues, aunque el objetivo explícito no sea la financiación, se considera que ésta es la vía que permite conseguir los objetivos finales que son los que se plasman en las líneas y planes estratégicos aprobados³.

En cuanto a los instrumentos, no presentan excesivas novedades, pues se trata de formas de intervención conocidas y empleadas desde hace tiempo; quizás el carácter más novedoso se encuentre en la centralización de todos en una sola entidad⁴, la cual puede tomar la decisión en un momento dado sobre cuál o cuáles de ellos pueden ser más convenientes en función del tipo de empresa, el proyecto que va a realizar, etc.

Además de lo anterior, otra labor de las agencias de desarrollo regional es la gestión de los fondos destinados a la región por parte de la administración central o los procedentes de las ayudas concedidas por la Unión Europea. De esta forma, por ejemplo, el IFA actúa como “organismo intermediario” ante la Comisión Europea en la Subvención global para Andalucía, la cual se encuadra dentro de los fondos estructurales creados por la UE y agrupa una serie de instrumentos financieros cuyo objetivo básico es el apoyo al desarrollo y consolidación de la actividad empresarial con especial atención a la pequeña y mediana empresa.

3. En concreto, algunos de los objetivos estratégicos que se han aprobado por el IFA son: la expansión y diversificación industrial, la mejora de la competitividad empresarial, el impulso y la consolidación del tejido productivo, la infraestructura y equipamiento empresarial, el desarrollo integral del tejido empresarial y la internacionalización de la empresa andaluza.
4. Además, en el caso de Andalucía, el IFA también se encarga de gestionar los fondos que corresponden a programas de otros entes públicos como las distintas consejerías de la Junta.

En la subvención global, el gobierno de la comunidad autónoma tiene la posibilidad de diseñar las políticas de desarrollo que más se adapten a las necesidades de la comunidad, se establecen una serie de ayudas a la creación de empleo y empresas, en las que existe aportación de fondos comunitarios y del mismo gobierno de la comunidad. De esta forma, en el caso de Andalucía, se ha establecido que gran parte de estos recursos tengan como destino las PYMES, al ser éstas uno de los ejes fundamentales de la actuación de la Consejería de Trabajo e Industria.

b) Los convenios entre los gobiernos autónomos y las entidades financieras

Se trata en este caso de acuerdos suscritos por algunas autoridades regionales con un amplio número de instituciones financieras, con el objetivo explícito de constituir líneas de financiación privilegiadas para las pequeñas y medianas empresas. Con ellos, pues, se intenta facilitar a las PYMES el acceso a la financiación externa en las mejores condiciones posibles, lo que presenta este tipo de actuación como una medida claramente encaminada a resolver el posible problema financiero de estas empresas. No obstante, debe destacarse el hecho de que, como en otros casos se trata de una política de apoyo a las PYMES, aunque se dirija a resolver un problema específico de las mismas.

Por lo general, la forma de apoyo que se contempla en estos convenios es la bonificación de tipos de interés en las operaciones de préstamo⁵, es decir, se disminuye el tipo de interés que debe pagarse por la financiación obtenida. Aunque depende de los convenios, por lo general esta subsidiación no se aplica sobre cada vencimiento reduciendo los intereses a pagar, sino que, normalmente, la cantidad que supone el menor tipo de interés se aplica al principal de la operación reduciéndolo parcialmente. Sea como sea, este tipo de actuación, como ya se ha indicado, plantea ciertos problemas en la actualidad dados los bajos niveles de los tipos de interés que practican las entidades. A pesar de ello, no cabe duda de que permite la financiación a un coste más asequible, lo que, en algunos casos, puede suponer una importante cantidad de recursos⁶.

Otro aspecto a destacar de estos convenios se refiere a las empresas que pueden acogerse a los mismos: debe tratarse de PYMES radicadas en la región y que se encuadren dentro de los sectores determinados por la normativa aplicable

5. También puede tratarse de operaciones de *leasing*.

6. En concreto, en el convenio firmado por la Junta de Andalucía y las entidades financieras, se plantea una reducción máxima de cinco puntos porcentuales en el caso de creación de puestos de trabajo y tres puntos porcentuales si hay mantenimiento de los mismos. Además, si la operación está avalada por una sociedad de garantía recíproca con participación de la Junta, la subvención podrá ser de hasta dos puntos porcentuales adicionales.

(o sean considerados convenientes por la autoridad correspondiente), que vayan a realizar proyectos en la misma región y que se encuentren dentro de las modalidades que se establezcan. Se trata pues, de una medida de carácter regional, si bien centrada no en cualquier tipo de empresa, sino en las consideradas convenientes para el desarrollo de la zona de que se trata.

c) Las sociedades de garantía recíproca (SGR).

Estamos ahora no ante una medida de fomento de la financiación en sí misma, sino ante una figura jurídica vinculada a este aspecto. Las SGR son entidades financieras dedicadas fundamentalmente a la prestación de avales a las PYMES; además, pueden prestarles otro tipo de servicios (como el asesoramiento en la mejora de su gestión financiera o la ayuda en la información y tramitación de ayudas públicas), si bien no pueden concederles financiación.

Estas sociedades son entidades privadas; sin embargo, existen dos tipos de socios de las mismas: los *socios partícipes* (que deben tener el carácter de pequeña o mediana empresa dedicada a la actividad económica y en el marco geográfico que define el ámbito de actuación de cada sociedad) y los *socios protectores* (se trata de instituciones -Administración Autonómica, Cámaras de Comercio, entidades financieras, etc.- que participan en el capital social aportando recursos; pero que en ningún caso podrán solicitar la garantía de la sociedad para sus operaciones⁷). Por lo tanto, las operaciones antes citadas de aval o de servicios a las empresas, se realizan únicamente con las PYMES que sean socios partícipes de estas entidades. Por otra parte, la participación del sector público regional en las SGR se realiza con el objetivo de proporcionar una forma de apoyo indirecto a la financiación de las empresas, en el sentido de que estas sociedades constituyen un modo de conseguir que las PYMES obtengan unas garantías ante las instituciones financieras a las que solicitan recursos que en otros casos difícilmente obtendrían. Incluso, en algunos casos, se contemplan ayudas financieras para aquellos proyectos que hayan obtenido el aval de una SGR.⁸

No obstante, a pesar de las “buenas intenciones”, el funcionamiento de las SGR en la práctica se ha encontrado con que no ha logrado conseguir todos los objetivos que se había propuesto: la figura de las SGR no es lo suficientemente

7. Las comunidades autónomas son los socios protectores fundamentales, mientras que otros entes locales realizan una función de mero acompañamiento. En el ámbito del sector privado, tienen cierta importancia las entidades financieras (bancos, cajas de ahorro, etc.).
8. Como ya se ha comentado, por ejemplo, en el convenio firmado por las entidades financieras y la Junta de Andalucía, se contempla una reducción del tipo de interés para las operaciones avaladas por las SGR que podrá ser de hasta dos puntos porcentuales.

conocida como para que su actividad tenga un efecto importante en la actividad empresarial (en el sentido de que sea utilizada por un elevado número de empresas); el coste de los avales resulta elevado (a pesar de que pueda recuperarse una parte del mismo); la “baja calidad crediticia” de las empresas que han accedido al aval ha provocado, en bastantes ocasiones, problemas financieros a las SGR, etc.

d) Las sociedades de capital riesgo (SCR).

Al igual que en el apartado anterior, nos encontramos también en este caso con una figura jurídica que, en tanto en cuanto es fomentada por las autoridades, puede contribuir a mejorar la financiación de las pequeñas y medianas empresas. Como es conocido, las SCR son en su mayor parte unas sociedades anónimas que se dedican fundamentalmente a invertir sus propios recursos en la financiación temporal y minoritaria de las PYMES innovadoras; también suelen aportar un valor añadido a estas empresas en forma de apoyo a la gerencia de las mismas. La participación de estas entidades en las empresas suele tener duración limitada aunque, en algunos casos, pueden incrementar su aportación de fondos mediante ampliaciones de capital.

Los recursos para el desarrollo de esta actividad proceden de un amplio abanico de inversores (que pueden ser de carácter público o privado), los cuales ofrecen cantidades de dinero a disposición de operadores especializados para que localicen, inviertan y aporten valor a las PYMES. Posteriormente, las sociedades realizan la desinversión en las empresas en las que han participado, obteniendo, en su caso, las plusvalías derivadas del “éxito” de la empresa financiada⁹.

Aunque generalmente suele hablarse de estas entidades como “sociedades” de capital riesgo, para ser más precisos, habría que distinguir entre diferentes tipos de entidades de capital riesgo:

- Sociedades de Capital Riesgo: son sociedades anónimas que invierten sus propios recursos y que no tienen en principio una duración limitada en el tiempo.
- Fondos de Capital Riesgo (FCR): se trata de patrimonios que captan los recursos de distintos inversores y que, normalmente, tienen establecida una duración temporal. Puesto que se trata de una figura sin personalidad jurídica, necesitan de una entidad gestora, la cual no suele contar con recursos propios para invertir; su papel se orienta hacia la captación de recursos de los inversores y a decidir las inversiones y desinversiones a realizar.

9. Los beneficios suelen corresponder al aumento de tamaño o a la reducción del riesgo de la empresa.

Como ya se ha indicado, puesto que las inversiones de las entidades de capital riesgo tienen un límite temporal, las condiciones de la desinversión son un factor fundamental para el éxito de estas entidades; incluso se puede decir que la posibilidad de salida es una condición necesaria para la existencia de esta actividad financiera: cuando se trata de FCR, para devolver lo obtenido, más las plusvalías, a los partícipes y cuando se trata de SCR, para cubrir los gastos de gestión, repartir dividendos y volver a invertir en nuevos proyectos empresariales de características similares.

El cierre del “ciclo de financiación mediante capital riesgo” (es decir, la salida de la empresa participada por la entidad de capital riesgo), puede producirse por las siguientes vías:

- La recompra de la participación por parte de los accionistas originarios y/o de la dirección.
- La venta a terceros de la empresa en su conjunto o de las acciones de la SCR o del FCR.
- La introducción de la empresa en los mercados de valores.
- La liquidación de la empresa.

Precisamente en el poco adecuado funcionamiento de estas vías de salida de las empresas se encuentra el mayor escollo con el que se han encontrado las entidades de capital riesgo españolas, al margen de otros problemas como el tratamiento fiscal de las plusvalías. La principal dificultad se encuentra en que el segundo mercado bursátil (aquel en el que en principio deberían situarse las PYMES) prácticamente no existe en España; por otra parte, la recompra de las acciones de la empresa por parte de los accionistas originarios o de la dirección, o la entrada de nuevos accionistas, no está exenta de problemas, además de que está estrechamente vinculada a la obtención de buenos resultados por parte de la empresa participada.

En parte como respuesta a la problemática indicada, la nueva ley reguladora de las entidades de capital riesgo (ley 1/99 de 5 de enero) ha supuesto un avance ya que posibilita que estas entidades puedan invertir en las empresas mediante la figura de los préstamos participativos. Este instrumento, que presenta un carácter novedoso¹⁰, se caracteriza por: tener un vencimiento a largo plazo, disfrutar de un

10. La regulación jurídica de los préstamos participativos corresponde al Real Decreto Ley 7/1996 de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, aunque realmente surgieron con motivo de la reconversión industrial como una forma de ayuda a las empresas afectadas por la misma. Es esta nueva regulación y su empleo en otras circunstancias muy diferentes a aquellas lo que permiten que se les pueda calificar como de novedosos.

largo período de carencia, devengar un interés cuyo tipo depende en cada ejercicio de los resultados de la empresa beneficiaria, tener un rango de exigibilidad que suele subordinarse a cualquier otro crédito u obligación de la prestataria, situándose justamente delante de los socios, y por obligar, en el supuesto de amortización anticipada, a un aumento de los fondos propios equivalente a dicha amortización y al pago de una compensación contractualmente pactada.

Teniendo en cuenta las características de las entidades de capital riesgo y sus diferentes formas de invertir en las PYMES, las dificultades antes mencionadas han hecho que, a pesar de que estas entidades se presentan como una alternativa novedosa y posiblemente con posibilidades de éxito en su ámbito de actuación, no hayan tenido un desarrollo elevado. Por esta razón la actuación de las autoridades económicas, sobre todo las regionales, puede ayudar a que la actividad de las SCR sea mayor y tenga unos resultados más favorables en el ámbito de la financiación de las PYMES.

En este sentido ya existen algunas iniciativas, como las desarrolladas en Andalucía, que cuenta con una red de sociedades de capital riesgo en casi todas las provincias, promovidas por entidades públicas y con participación de éstas y de instituciones financieras fundamentalmente. Además existe un fondo de capital riesgo¹¹, cuyo patrimonio inicial era de 3.000 millones de ptas. y cuyo objetivo es la participación en PYMES, no financieras rentables que no coticen en bolsa, para lograr la promoción económica regional de Andalucía. Estamos, por tanto, ante unas iniciativas de carácter regional específicamente dirigidas a la financiación de las pequeñas y medianas empresas que favorezcan el desarrollo económico de Andalucía (en el caso del fondo de capital riesgo) o que presenten un cierto grado de innovación o contenido tecnológico.

e) Las actuaciones del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

El ICO es una sociedad estatal con la consideración de entidad de crédito, cuya finalidad principal es prestar fondos a largo plazo que financien la creación de inversiones productivas. El ICO está adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda y su actual régimen jurídico y financiero aparece recogido en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. En su actuación como entidad de crédito especializada, el Instituto ofrece financiación a medio y largo plazo para proyectos de inversión productiva, cuya realización favorezca a sectores de carácter estratégico o se lleven a cabo por colectivos empresariales (tal como el de las PYMES) importantes para el

11. Este fondo es una iniciativa del IFA y de cinco cajas de ahorros andaluzas y está gestionado por la sociedad Ahorro Corporación.

desarrollo económico nacional. Estamos, por tanto, ante una entidad financiera cuya actuación, en principio, no está dirigida a un ámbito territorial específico, sino hacia determinados sectores de la economía.

Las operaciones de crédito del ICO se realizan de dos formas: operaciones de mediación y operaciones directas. En las primeras, que son las que nos interesan, el Instituto presta fondos a las empresas utilizando los bancos y cajas de ahorro como intermediarios. Estos fondos están destinados, generalmente, a financiar inversiones llevadas a cabo por pequeñas y medianas empresas, y son éstas quienes solicitan los créditos directamente en las sucursales de las entidades financieras que han firmado convenios de colaboración con el ICO. En las segundas, el ICO concede directamente los créditos igual que cualquier otra entidad financiera¹².

Precisamente en el marco de las operaciones de mediación se encuentra la denominada *Línea PYME*, en la que el ICO concede créditos a bajo interés y en condiciones preferentes destinados a financiar proyectos de inversión de las pequeñas y medianas empresas españolas¹³. Puesto que se trata de créditos incluidos dentro de las operaciones de mediación, los empresarios solicitan la financiación a los bancos y cajas que hayan suscrito el convenio con el ICO, y son estas entidades las que realmente deciden la concesión o no de los préstamos, si bien deberán ajustarse a las condiciones establecidas por el Instituto¹⁴.

Además de la *línea PYME*, el ICO, con el propósito de conseguir las mejores condiciones financieras posibles para las pequeñas y medianas empresas, ha firmado acuerdos con los gobiernos de algunas comunidades autónomas (CCAA), que se han plasmado en convenios de colaboración con aquellas que tuviesen planes de bonificación de intereses para inversiones productivas a largo plazo de las PYMES¹⁵. De esta forma, con la firma de estos convenios se logra la compati-

12. Suelen estar dirigidas a empresas de gran tamaño, con operaciones de gran envergadura y montantes de crédito importantes.
13. Las principales características de estos préstamos son las siguientes: pueden financiarse inversiones todo tipo de activos fijos (materiales e inmateriales, aunque se establecen algunos límites), pero no circulante; el crédito máximo que se puede conceder es del 70% de la inversión neta; el plazo puede ser 5 años (de los cuales el primero será de carencia) o 7 años (con los dos primeros de carencia); en cuanto a los tipos de interés, el empresario puede optar entre tipo de interés fijo durante toda la vida del préstamo (según tipo de referencia ICO para peseta y euro + 0,25 puntos porcentuales) o tipo de interés variable referenciado a MIBOR-EURIBOR a seis meses + 0,25 puntos porcentuales.
14. De hecho, las entidades financieras no pueden cobrar cantidad alguna en concepto de comisión de apertura, gastos de estudio o comisión de disponibilidad.
15. Estos planes de bonificación de intereses se encuadran dentro de los convenios entre los gobiernos de las CCAA y las entidades financieras que antes se han comentado. Actualmente, existen acuerdos entre el ICO y las comunidades de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia.

lidad de las ayudas financieras de las CCAA con las líneas de financiación del ICO, haciendo así acumulables las bonificaciones de las primeras a los tipos preferenciales de los préstamos de mediación del ICO¹⁶.

Como se observa, estos últimos acuerdos permiten lograr que instrumentos en principio diferentes se complementen, lo que permite también que una entidad cuya actividad, en principio, no se dirige a unas determinadas regiones, en parte sí que pase a llevar a cabo unas medidas con un ámbito territorial concreto.

f) El Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es una entidad financiera europea, creada por el tratado de Roma, en cuyo capital participan todos los países miembros de la Unión.

Los objetivos del BEI son: a) contribuir al desarrollo equilibrado de la Comunidad mediante la financiación del desarrollo regional; b) la modernización y reconversión de empresas; c) la creación de nuevas actividades y de inversiones de interés común para la Unión; y d) la ayuda al desarrollo de otros países.

Para conseguir estos fines, el BEI presta un doble tipo de servicios:

- Análisis y supervisión de proyectos y programas de inversión.
- Aportes de financiación a los proyectos dirigidos a la realización de sus fines.

En cuanto a la financiación, los recursos utilizados por el BEI proceden, por una parte, de la captación de fondos por el propio Banco, que es un importante emisor en los mercados nacionales e internacionales, y por otra, de la utilización de recursos de otras entidades, que los canalizan a través del BEI. Dentro de este segundo grupo destaca el “Nuevo instrumento comunitario”, fórmula de financiación de la Unión Europea que se gestiona por el BEI. Como vemos, la actuación del BEI tiene ya una larga trayectoria –se creó en 1958–, pero hay que subrayar que su importancia reciente para el desarrollo regional es indiscutible.

Más cercana es su incidencia en la financiación de las PYMES. Por orden cronológico encontramos, en primer lugar, los préstamos globales, que consisten en operaciones de elevados importes que se conceden a entidades de desarrollo o instituciones de crédito privadas, que a su vez distribuyen los recursos mediante créditos a empresas, en condiciones concesionarias, normalmente, fijadas por el

16. La acumulación de estas ayudas queda siempre sujeta a los límites impuestos por las directrices de la Comisión de la Unión Europea para preservar una política de apoyo público transparente y equilibrada.

BEI. Estos créditos han sido concedidos a empresas de muy diverso tamaño, no sólo a PYMES, pero estas últimas han conseguido muchos créditos de esta línea subvencionada, por lo que se puede considerar como una fórmula de ayuda a las PYMES, aunque no de forma exclusiva. Tampoco hay que olvidar que los préstamos globales también se destinan, en parte, a la financiación de infraestructuras.

En los últimos años las entidades españolas que han participado en la distribución de los préstamos globales han sido: el Instituto de Crédito Oficial (que recibe sobre un 40% del importe total), Banco Central Hispanoamericano, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona e Institut Catalá de Finances. La finalidad de estas operaciones es la financiación de inversores de pequeña o mediana envergadura.

En segundo lugar tenemos la *Ventana Especial PYME*, instaurada mucho más recientemente, ya que fue creada por el Consejo Europeo de Amsterdam de 1997, dentro del Programa de acción Especial de Amsterdam para el fomento del desarrollo económico y la creación de empleo. La Ventana Especial PYME tiene como objetivo el desarrollo de nuevos instrumentos de capital-riesgo en orden a la financiación de PYMES innovadoras y expansivas según las necesidades y peculiaridades nacionales o regionales. Como vemos se trata de un instrumento específico para las PYMES, en el que tiene un papel relevante el desarrollo regional.

La distribución de estos recursos se realiza también en colaboración con instituciones de crédito del país receptor. En 1998, año en el que se inicia este programa, que tiene una duración de tres años, los recursos concedidos a España se canalizaron a través del ICO (actuando como gestora del fondo la entidad AXIS Participaciones Empresariales) y de varias cajas de ahorro (siendo Baring Private Equity Partners España el gestor del fondo para este grupo).

En resumen, el BEI mediante ciertas fórmulas, algunas nuevas y otras más antiguas, colabora con el desarrollo regional a través de financiaciones dirigidas a las pequeñas o medianas empresas.

g) La política regional comunitaria y española.

1.- La política regional de la Unión Europea

La política regional de la Unión Europea ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, experimentando importantes variaciones a partir de sus sucesivas reformas. Nos interesa especialmente subrayar que en un principio las ayudas comunitarias iban dirigidas a la creación de infraestructuras por lo que sus beneficiarios eran las administraciones públicas; en una segunda etapa, una parte importante de los recursos ha ido destinada a la financiación de inversiones empresariales, incluyéndose en el conjunto de ayudas a las empresas que hemos venido describiendo en los apartados anteriores. Esta política, sin embargo, no va orientada exclusiva-

mente a las PYMES; por el contrario, las grandes empresas han conseguido una parte sustancial de las ayudas.

El principal e inicial instrumento de esta política ha sido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), si bien en la actualidad la política regional viene instrumentada a través de los fondos estructurales, que comprenden, además del FEDER, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (Sección Orientación) (FEOGA Orientación). Esta coordinación de los tres fondos tiene como objetivo lograr una mayor coherencia de las ayudas comunitarias, y una mayor eficacia de la política de la Unión en el terreno regional.

La reforma de la política regional, recogida en la Agenda 2000, establece tres objetivos de los fondos estructurales:

- Objetivo nº 1, con la finalidad de ayudar a las regiones menos desarrolladas (regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria; regiones ultraperiféricas y regiones con baja densidad de población).
- Objetivo nº 2, dirigido a la conversión económica y social de las zonas con graves dificultades estructurales.
- Objetivo nº 3, que se encarga del apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de enseñanza, formación y empleo en todos los territorios de la Unión, excepto los incluidos en el objetivo nº 1.

Además existen otros instrumentos, denominados Iniciativas Comunitarias, de las que nos interesa citar la iniciativa INTERREG, para la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, la iniciativa URBAN, para la revitalización de las ciudades y periferias urbanas, la iniciativa LEADER II, para el desarrollo económico de las zonas rurales con potencialidad en el aprovechamiento de los recursos endógenos y la iniciativa PYME para financiar inversiones en activos fijos, inmateriales y circulante de las PYMES o bien la reestructuración financiera de éstas. En contraste con la política regional de la Unión propiamente dicha, a estas iniciativas comunitarias tienen un acceso prioritario las PYMES.

Las ayudas proporcionadas por la UE consisten en subvenciones, anticipos sin interés (transformables en subvenciones en algunos casos), participación en el capital y préstamos participativos. Estos recursos pueden alcanzar hasta el 50% de los costes. En el caso de las iniciativas es frecuente la financiación en condiciones concesionarias.

En relación a los sectores beneficiarios, esta política se ha dirigido sobre todo a las actividades industriales, si bien el Parlamento Europeo, en su sesión de mayo de 1999, ha eliminado algunas limitaciones en este sentido, extendiendo, por ejemplo, las ayudas del FEDER al turismo y otras actividades.

2.- La política regional española

La política española en el ámbito regional se centra principalmente en el Sistema de Incentivos Regionales, que pretende reducir las diferencias territoriales, mediante la creación de Zonas de Promoción Económica (ZOPRE) en espacios con problemas de competitividad. Las ZOPRES se determinan a partir de los datos de nivel de renta y tasa de paro. La delimitación de las ZOPRES coincide en gran parte con las regiones objetivo nº 1 de la política comunitaria, pero no hay una coincidencia absoluta.

Los proyectos de inversión aprobados en una ZOPRE reciben subvenciones que pueden llegar hasta el 50% de la inversión. Los tipos de proyectos subvencionables son los siguientes:

- Creación de nuevos establecimientos con una inversión superior a 15 millones de ptas. que generen nuevos puestos de trabajo.
- Ampliaciones de empresas, cuya inversión supere los 15 millones de ptas., que supongan un aumento de la capacidad productiva y de los puestos de trabajo.
- Modernización de empresas, con una inversión superior a 45 millones de ptas., que consista en la adquisición de maquinaria tecnológicamente avanzada, siempre que se mantenga el nivel de empleo.

Se determinan también los sectores promocionables, que en el caso de la ZOPRE de Andalucía son los siguientes:

- Industrias extractivas y transformadoras
- Industrias agroalimentarias, de acuicultura y de productos pesqueros.
- Servicios de apoyo industrial y de mejora de las estructuras comerciales.
- Actividades turísticas, en concreto oferta hotelera y establecimientos de turismo rural.

Los datos anteriores nos muestran que las PYMES pueden tener acceso a las ayudas de la política regional española.

Además de otros instrumentos, muchos de ellos citados anteriormente, son importantes para las PYMES, las actividades del Centro de Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) que concede préstamos en condiciones concesionarias, que pueden alcanzar hasta el 70% de la inversión. Estas inversiones pueden tener como finalidad el desarrollo de nuevos productos y procesos, la incorporación de nuevas tecnologías y la promoción de tecnologías españolas en el extranjero.

3. CONCLUSIONES

Las diversas fórmulas de financiación que hemos descrito en los apartados anteriores pueden agruparse en tres conjuntos:

1. Política Regional. Es decir, políticas cuyo objetivo es la reducción de los desequilibrios regionales. En este grupo, los recursos se pueden canalizar a las empresas de determinadas regiones, si bien no sólo van destinados a las empresas, siendo frecuente el apoyo a las PYMES, aunque no sea prioritario. Este conjunto se refiere a la política de la UE y a la política del Estado español.
2. Políticas de las comunidades autónomas. Todas las CCAA diseñan una política de desarrollo de la comunidad, en la que la financiación tiene un papel de cierta importancia. En este conjunto es importante la ayuda a la empresa, sobre todo a las PYMES.
3. Políticas de apoyo a las PYMES. Esta política no tiene un enfoque regional, en sentido estricto; se trata de una política transversal dirigida a este tipo de empresa. Se parte del hecho incuestionable de que las PYMES tienen una problemática específica, que en cuanto a la financiación se manifiesta en la escasez de recursos, dificultades en cuanto a las garantías que puedan ofrecer, etc.

A la vista del análisis realizado, podemos observar que las novedades en este terreno son escasas; la mayor parte de los instrumentos tienen al menos una década de antigüedad. Existe un contraste con las numerosas innovaciones que se han producido recientemente en otros campos de las finanzas: mercados de capitales, mercados de derivados etc.

Las fórmulas que se aplican en estas políticas son principalmente: las subvenciones, bien sobre el importe de la inversión o bien sobre el tipo de interés, en su caso; los créditos que incorporan un cierto grado de subvención, períodos de carencia, plazos más dilatados de lo habitual etc.; y aportaciones al capital, a través de sociedades de capital riesgo, agencias de desarrollo y préstamos participativos, principalmente.

Otra conclusión que se puede obtener, es que casi todas estas políticas tienen su origen en una iniciativa pública, siendo muy escasa la participación de instituciones de crédito o de los mercados financieros en la creación de instrumentos de apoyo a las PYMES. Esto no impide lógicamente la colaboración de entidades privadas en la aplicación de las políticas.

El número de fórmulas o instrumentos es muy elevado, como se deduce del análisis, que no tiene carácter exhaustivo, creando una auténtica “selva” de ayudas

que desconciertan al empresario y ponen dificultades a la gestión eficiente de la financiación. No cabe duda de que una simplificación de las ayudas financieras sería muy positivo.

Para finalizar, podemos afirmar que la financiación sigue siendo un problema importante para la empresa, menos que en el pasado para la gran empresa, pero que sigue teniendo un papel crucial en el desarrollo de las pequeñas o medianas empresas.

BIBLIOGRAFÍA

BEI, (1999), *Informe anual 1998*, Luxemburgo, Ed. BEI.

IFA, (1999), *Ayudas e incentivos a la empresa en Andalucía. Guía práctica*, Sevilla, Ed. IFA.

ORTEGA CARPIO, M. L. Y CALDENTY DEL POZO, P., (1999), "La política regional: pilar del proceso de integración europea". *Revista de Fomento Social*, nº 214, págs. 177-196.

VAA, (1995), *Papeles de Economía Española*, nº 65 (Sección monográfica dedicada a "El ahorro y los instrumentos de financiación del sector empresarial").

Otras fuentes de datos

Es posible también obtener informaciones sobre este tema en las páginas de Internet correspondientes a: la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa (DGPYME), el IFA, y otras agencias de desarrollo regional, el ICO y el BEI.

Recibido, Febrero de 2000; Aceptado, Mayo de 2000.